CURSO DERECHO ADMINISTRATIVO PROFA - 2023

José María Pacori Cari

Maestro en Derecho Administrativo y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de San Agustín - Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo

1

SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2

SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO

- Para los efectos del cumplimiento de las disposiciones del Derecho Administrativo, se entiende por sujetos del procedimiento a:
- 1. Administrados: la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo.
- 2. Autoridad administrativa: el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos.

CONCEPTO ADMINISTRADO

- Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:
- 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- 2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse.

DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS

- 1. La precedencia en la atención del servicio público requerido, guardando riguroso orden de ingreso.
- 2. Ser tratados con respeto y consideración por el personal de las entidades, en condiciones de igualdad con los demás administrados.
- 3. Acceder de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes; acceder a la información gratuita que deben brindar las entidades del Estado; a ser informados en los procedimientos de oficio.
- 4. Participar responsable y progresivamente en la prestación y control de los servicios públicos.
- 5. Al cumplimiento de los plazos determinados para cada servicio o actuación y exigirlo así a las autoridades.
- 6. Ser asistidos por las entidades para el cumplimiento de sus obligaciones; conocer la identidad de las autoridades y personal al servicio de la entidad bajo cuya responsabilidad son tramitados los procedimientos de su interés.
- 7. A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible.
- 8. Al ejercicio responsable del derecho de formular análisis, críticas o a cuestionar las decisiones y actuaciones de las entidades.
- 9. A no presentar los documentos prohibidos de solicitar las entidades, a emplear los sucedáneos documentales y a no pagar tasas diferentes a las debidas.
- 10. A que en caso de renovaciones de autorizaciones, licencias, permisos y similares, se entiendan automáticamente prorrogados en tanto hayan sido solicitados durante la vigencia original.
- 11. A exigir la responsabilidad de las entidades y del personal a su servicio
- 12. Los demás derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú o las leyes.

DEBERES DE LOS ADMINISTRADOS

- 1. Abstenerse de formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, de solicitar actuaciones meramente dilatorias, o de cualquier otro modo afectar el principio de conducta procedimental
- 2. Prestar su colaboración para el pertinente esclarecimiento de los hechos.
- 3. Proporcionar a la autoridad cualquier información dirigida a identificar a otros administrados no comparecientes con interés legítimo en el procedimiento.
- 4. Comprobar previamente a su presentación ante la entidad, la autenticidad de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

COMPARECENCIA PERSONAL

- Las entidades pueden convocar la comparecencia personal a su sede de los administrados sólo cuando así le haya sido facultado expresamente por ley. Los administrados pueden comparecer asistidos por asesores.
- El citatorio se rige por el régimen común de la notificación, haciendo constar en ella lo siguiente:
- 1 El nombre y la dirección del órgano que cita, con identificación de la autoridad requirente;
- 2 El objeto y asunto de la comparecencia;
- 3 Los nombres y apellidos del citado;
- 4 El día y hora en que debe comparecer el citado, que no puede ser antes del tercer día de recibida la citación, y, en caso de ser previsible, la duración máxima que demande su presencia;
- 5 La disposición legal que faculta al órgano a realizar esta citación; y,
- 6 El apercibimiento, en caso de inasistencia al requerimiento.

TERCEROS ADMINISTRADOS

- Si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento.
- Respecto de terceros administrados no determinados, la citación es realizada mediante publicación o, cuando corresponda, mediante la realización del trámite de información pública o audiencia pública.
- Los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

- La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.
- Toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia.

PRESUNCIÓN DE COMPETENCIA DESCONCENTRADA

- Cuando una norma atribuya a una entidad alguna competencia o facultad sin especificar qué órgano a su interior debe ejercerla, debe entenderse que corresponde al órgano de inferior jerarquía de función más similar vinculada a ella en razón de la materia y de territorio, y, en caso de existir varios órganos posibles, al superior jerárquico común.
- Particularmente compete a estos órganos resolver los asuntos que consistan en la simple confrontación de hechos con normas expresas.
- Cada entidad es competente para realizar tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos.

INALIENABILIDAD DE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

- Es nulo todo acto administrativo o contrato que contemple la renuncia a la titularidad, o la abstención del ejercicio de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo.
- Solo por ley o mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa de su competencia.
- La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva.

EJERCICIO DE LA COMPETENCIA

- El ejercicio de la competencia es una obligación directa del órgano administrativo que la tenga atribuida como propia, salvo el cambio de competencia por motivos de delegación o evocación.
- El encargo de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia.
- No puede ser cambiada, alterada o modificada la competencia de las entidades consagradas en la Constitución.

DELEGACIÓN Y AVOCACIÓN

- **Delegación de competencia.** Las entidades pueden delegar el ejercicio de competencia conferida a sus órganos en otras entidades cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social o territorial que lo hagan conveniente. Son indelegables las atribuciones esenciales del órgano que justifican su existencia, las atribuciones para emitir normas generales, para resolver recursos administrativos en los órganos que hayan dictado los actos objeto de recurso, y las atribuciones a su vez recibidas en delegación.
- **Avocación de competencia.** Con carácter general, la ley puede considerar casos excepcionales de avocación de conocimiento, por parte de los superiores, en razón de la materia, o de la particular estructura de cada entidad. La entidad delegante podrá avocarse al conocimiento y decisión de cualquier asunto concreto que corresponda decidir a otra, en virtud de delegación.

DESCONCENTRACIÓN

- La titularidad y el ejercicio de competencia asignada a los órganos administrativos se desconcentran en otros órganos de la entidad.
- Los órganos de dirección de las entidades se encuentran liberados de cualquier rutina de ejecución, de emitir comunicaciones ordinarias y de las tareas de formalización de actos administrativos, con el objeto de que puedan concentrarse en actividades de planeamiento, supervisión, coordinación, control interno de su nivel y en la evaluación de resultados.
- A los órganos jerárquicamente dependientes se les transfiere competencia para emitir resoluciones, con el objeto de aproximar a los administrados las facultades administrativas que conciernan a sus intereses.

DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LOS PROCEDIMIENTOS

- 1. Actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones.
- 2. Desempeñar sus funciones siguiendo los principios del procedimiento administrativo.
- 3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.
- 4. Abstenerse de exigir a los administrados el cumplimiento de requisitos, la realización de trámites, el suministro de información o la realización de pagos, no previstos legalmente.
- 5. Realizar las actuaciones a su cargo en tiempo hábil, para facilitar a los administrados el ejercicio oportuno de los actos procedimentales de su cargo.
- 6. Resolver explícitamente todas las solicitudes presentadas, salvo en aquellos procedimientos de aprobación automática.
- 7. Velar por la eficacia de las actuaciones procedimentales, procurando la simplificación en sus trámites, sin más formalidades que las esenciales para garantizar el respeto a los derechos de los administrados o para propiciar certeza en las actuaciones.
- 8. Interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen, preservando razonablemente los derechos de los administrados.
- 9. Los demás previstos en la presente Ley o derivados del deber de proteger, conservar y brindar asistencia a los derechos de los administrados, con la finalidad de preservar su eficacia.
- 10. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público, sin perjuicio del uso de medios con aplicación de tecnología de la información u otros similares.

SILENCIO ADMINISTRATIVO

16

INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

- **a) Procedimiento de oficio**. Es el que se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley haya hecho
- **b) Procedimiento a petición de parte**. En este caso, para que el órgano actúe legalmente se requiere que el gobernado lo solicite, ya sea porque la ley así lo prevé o porque se hace uno del derecho de petición

FIN DEL PROCEDIMIENTO

- Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo, el desistimiento, la declaración de abandono, los acuerdos adoptados como consecuencia de conciliación o transacción extrajudicial y la prestación efectiva de lo pedido a conformidad del administrado en caso de petición graciable.
- También pondrá fin al procedimiento la resolución que así lo declare por causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo.

RESOLUCIÓN

- La resolución que pone fin al procedimiento cumplirá los requisitos del acto administrativo.
- En los procedimientos iniciados a petición del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.

CALIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

Todos los procedimientos administrativos que deben iniciar los administrados ante las entidades para ejercer sus intereses o derechos, se clasifican en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo. Cada entidad señala estos procedimientos en su Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA.

PLAZO MÁXIMO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El plazo que transcurra desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta que sea dictada la resolución respectiva, no puede exceder de treinta (30) días hábiles, salvo que por ley o decreto legislativo se establezcan procedimientos cuyo cumplimiento requiera una duración mayor·.

PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN AUTOMÁTICA

- La solicitud es considerada aprobada desde el mismo momento de su presentación ante la entidad competente para conocerla, siempre que cumpla con los requisitos exigidos en el TUPA de la entidad.
- Son procedimientos de aprobación automática aquellos que habiliten el ejercicio de derechos preexistentes del administrado, la obtención de licencias, autorizaciones, constancias y copias certificadas o similares que habiliten para el ejercicio continuado de actividades profesionales, sociales, económicas o laborales en el ámbito privado.

PROCEDIMIENTO CON SILENCIO POSITIVO

- a) Todos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo.
- b) Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo.

Como constancia de la aplicación del silencio positivo de la solicitud del administrado, basta la copia del escrito o del formato presentado conteniendo el sello oficial de recepción. Vencido el plazo para que opere el silencio positivo, sin que la entidad hubiera emitido pronunciamiento sobre lo solicitado, los administrados pueden presentar una Declaración Jurada ante la propia entidad que configuró dicha aprobación ficta, con la finalidad de hacer valer el derecho conferido, constituyendo el cargo de recepción de dicho documento, prueba suficiente de la resolución aprobatoria ficta de la solicitud o trámite iniciado.

PROCEDIMIENTO CON SILENCIO NEGATIVO

- Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación.
- En los procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.
- En los procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública.

ASPECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

- El silencio positivo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento.
- El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales.
- Aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos.
- El silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación.

Recursos Administrativos

26

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

FACULTAD DE CONTRADICCIÓN

- Conforme a lo señalado en el artículo 120 del TUO Ley 27444, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo (Art. 217 TUO Ley 27444).
- Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos (Art. 120 TUO Ley 27444).

RECURSO ADMINISTRATIVOS

Clases. Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Revisión. Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso de revisión.

Plazo. Término para la interposición de los recursos es (15) días perentorios, deberán resolverse en el plazo de (30) días, salvo el recurso de reconsideración que se resuelve en 15 días hábiles.

Requisitos. El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el art. 124 TUO Ley 27444.

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

- El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

RECURSO DE APELACIÓN

- El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

RESOLUCIÓN

- La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.
- Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

- a) Acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa
- b) Acto o silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica
- c) Acto o silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión
- d) Acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos
- e) Actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA (I)

- **1. Legalidad.** Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado.
- **2. Debido procedimiento.** No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento.
- **3. Razonabilidad.** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.
- **4. Tipicidad.** Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales.
- **5.- Irretroactividad.** Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA (II)

- **6. Concurso de Infracciones.** Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad.
- **7. Continuación de infracciones.** Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.
- **8. Causalidad.** La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
- **9. Presunción de licitud.** Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
- **10. Culpabilidad.** La responsabilidad administrativa es subjetiva.
- **11. Non bis in idem.** No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

CARACTERES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

- 1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.
- 2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.
- 3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.
- 4. Otorgar al administrado un plazo de 5 días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

DISPOSICIONES PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

- 1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio; con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación.
- 2. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo, para que presente sus descargos por escrito.
- 3. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos.
- 4. Concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción o la no existencia de infracción; la autoridad instructora formula un informe final de instrucción.
- 5. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias; el informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de 5 días hábiles.
- 6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción.

EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD POR INFRACCIONES

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos.

RESOLUCIÓN

- En la resolución que ponga fin al procedimiento no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento.
- La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa.
- La resolución de los recursos que se interpongan no podrán determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

PRESCRIPCIÓN

- La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, en caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.
- EI cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido.
- EI cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo.
- La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento.

CADUCIDAD ADMINISTRATIVA

- El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.
- Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.
- La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL

JOSÉ MARÍA PACORI CARI

MAESTRO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y DERECHO ADMINISTRATIVO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN AGUSTIN

MIEMBRO DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

43

TIPOS DE PROCEDIMIENTOS TRILATERALES

- **1) Procedimiento administrativo de concurrencia competitiva**, que es el procedimiento administrativo especial de selección que se destina a que la administración pública actuante elija uno de entre varios aspirantes a la adjudicación de una plaza o puesto de trabajo o de un contrato.
- **2) Procedimiento administrativo contradictorio**, es el procedimiento triangular cuya tramitación prevé la audiencia de cuantas partes mantengan posturas jurídicas divergentes, para que puedan debatirlas y alegar lo que convenga a sus respectivos intereses.
- **3) Procedimiento administrativo arbitral**, es una modalidad de procedimiento administrativo triangular en el que la Administración actúa como árbitro para dirimir un conflicto entre particulares que se le han sometido voluntariamente.

DIFERENCIAS CON EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL EN EL PERU

- a) Los procedimientos concurrenciales no son procedimientos trilaterales en el Perú por cuanto no implican un conflicto de intereses entre los administrados.
- b) Los procedimientos arbitrales no son procedimientos trilaterales porque son parte de la jurisdicción arbitral.
- c) Los procedimientos por oposición de intereses no son procedimientos trilaterales por cuanto pese a que reciben las opiniones y pareceres de varios administrados, no deja de ser un procedimiento lineal.

DIFERENCIAS CON EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

- a) En los procedimientos sancionadores la intensidad de la intervención administrativa es mayor que en los procedimientos trilaterales.
- b) En el procedimiento sancionador la relación procedimental establecida entre los sujetos procesales se establece entre la administración y el administrado; mientras que en el procedimiento trilateral se da entre dos o más administrados y la dependencia administrativa.
- c) En los procedimientos trilaterales es procedente la posibilidad de seguir mecanismos de auto composición de intereses; mientras que en los procedimientos sancionadores dicha posibilidad no resulta posible por el interés público involucrado.

¿QUÉ ES EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL?

- El procedimiento trilateral importa un proceso especial en el cual la Administración dirime un conflicto entre dos administrados
- El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración y para las entidades públicas consistente en las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.

SUPUESTOS DE PROCEDIMIENTOS TRILATERALES

Podemos establecer dos supuestos de procedimientos trilaterales:

- a) El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración.
- b) El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso para las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa.

RELACIONES JURÍDICAS TRILATERALES

- **a. Persona natural – Persona natural – Entidad Pública** (Defensoría Municipal del Niño y Adolescente de una Municipalidad Distrital entre los padres de un menor).
- **b. Persona natural – Persona jurídica de derecho privado – Entidad Pública** (procedimiento trilateral de tutela que inicia una persona natural en contra de la Junta de Propietarios de un Edificio ante la Dirección de Protección de Datos Personales).
- **c. Persona natural – Entidad Pública – Entidad Pública** (servidor público ante el Tribunal del Servicio Civil por la sanción de destitución impuesta por la Corte Superior de Justicia de Amazonas).
- **d. Persona jurídica de derecho privado – Persona jurídica de derecho privado – Entidad Pública** (procedimiento administrativo sancionador iniciado ante el INDECOPI por una Asociación de consumidores en contra de la Asociación de Bancos del Perú.
- **e. Persona jurídica de derecho privado – Entidad Pública – Entidad Pública** (pedido de nulidad de oficio de una adjudicación simplificada que realiza una Empresa Contratista Sociedad de Responsabilidad Limitada que es denegada por la Municipalidad de Distrital de Pebas, que es revisada por el Tribunal de Contrataciones del Estado).
- **f. Entidad Pública – Entidad Pública – Entidad Pública** (oposición contra el procedimiento de saneamiento presentada por el Ministerio del Ambiente – Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas por el Estado en contra de la Policía Nacional del Perú, resuelta por el Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales).

POSICIÓN RESTRICTIVA DEL PROCEDIMIENTO TRILATERAL

- **Posición restrictiva**, un procedimiento trilateral sólo será aquel que desde primera instancia implica un conflicto entre administrados que será resuelto por una autoridad administrativa
- Ejemplo, el procedimiento trilateral de tutela previsto en el art. 24 de la Ley 29733 – Ley de protección de datos personales – *"En caso de que el titular o el encargado del banco de datos personales deniegue al titular de datos personales, total o parcialmente, el ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley, este puede recurrir ante la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales en vía de reclamación o al Poder Judicial para los efectos de la correspondiente acción de hábeas data.* ***El procedimiento a seguir ante la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales se sujeta a lo dispuesto en los artículos 219 y siguientes de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, o la que haga sus veces"***

POSICIÓN AMPLIA DEL PROCEDIMIENTO TRILATERAL

- **Posición amplia**, los procedimientos administrativos que se siguen ante tribunales o consejos administrativos son procedimientos trilaterales desde que implican dos (2) administrados y un tribunal administrativo que resuelve.
- Son Tribunales administrativos: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR; Tribunal de Fiscalización Ambiental – OEFA; Tribunal Administrativo de la Propiedad (TAP); Tribunal Administrativo Previsional (TAP); Órgano de Revisión de la Propiedad Estatal (ORPE) de la SBN; Consejo de Minería; Consejo Superior de Justicia Deportiva y Honores del Deporte – IPD; Consejo del Notariado – MINJUS; Tribunal Fiscal; Tribunal Registral; Tribunal de Contrataciones del Estado; Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD; Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas; Tribunal de Fiscalización Laboral; Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas; Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual; Tribunal del Servicio Civil; Tribunal Disciplinario del INPE; Tribunal de solución de reclamos de usuarios – TRASU – OSIPTEL; Tribunal de solución de controversias – OSINERGMIN; Tribunal de solución de controversias – OSITRAN; Tribunal administrativo de solución de reclamos de usuarios de los servicios de saneamiento – TRASS – SUNASS; Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP).

INICIO DEL PROCEDIMIENTO TRILATERAL

- El procedimiento trilateral se inicia mediante la presentación de una reclamación o de oficio.
- La parte que inicia el procedimiento con la presentación de una reclamación será designada como “reclamante” y cualquiera de los emplazados será designado como “reclamado”.

RECLAMACIÓN

Son requisitos del escrito de reclamación:

- a. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad del administrado.
- b. Debe contener el nombre y la dirección de cada reclamado
- c. Expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
- d. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
- e. Indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida.
- f. Dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real.
- g. Deberá ofrecer las pruebas y acompañará como anexos las pruebas de las que disponga.
- h. Identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

CONTESTACIÓN DE LA RECLAMACIÓN

- Una vez admitida a trámite la reclamación se pondrá en conocimiento del reclamado a fin de que éste presente su descargo.
- El reclamado deberá presentar la contestación de la reclamación dentro de los quince (15) días posteriores a la notificación de ésta.
- La contestación deberá contener los requisitos de los escritos, la absolución de todos los asuntos controvertidos de hecho y de derecho.
- Las **cuestiones** se proponen conjunta y únicamente al contestar la reclamación o la réplica y son resueltas con la resolución final.

PROHIBICIÓN DE RESPONDER CONTESTACIONES

- Adicional a la contestación, el reclamado podrá presentar una réplica alegando violaciones a la legislación respectiva, dentro de la competencia del organismo correspondiente de la entidad.
- La presentación de **réplicas y respuestas a aquellas réplicas** se rige por las reglas para la presentación y contestación de reclamaciones.
- Existe la **prohibición de responder a las contestaciones**.

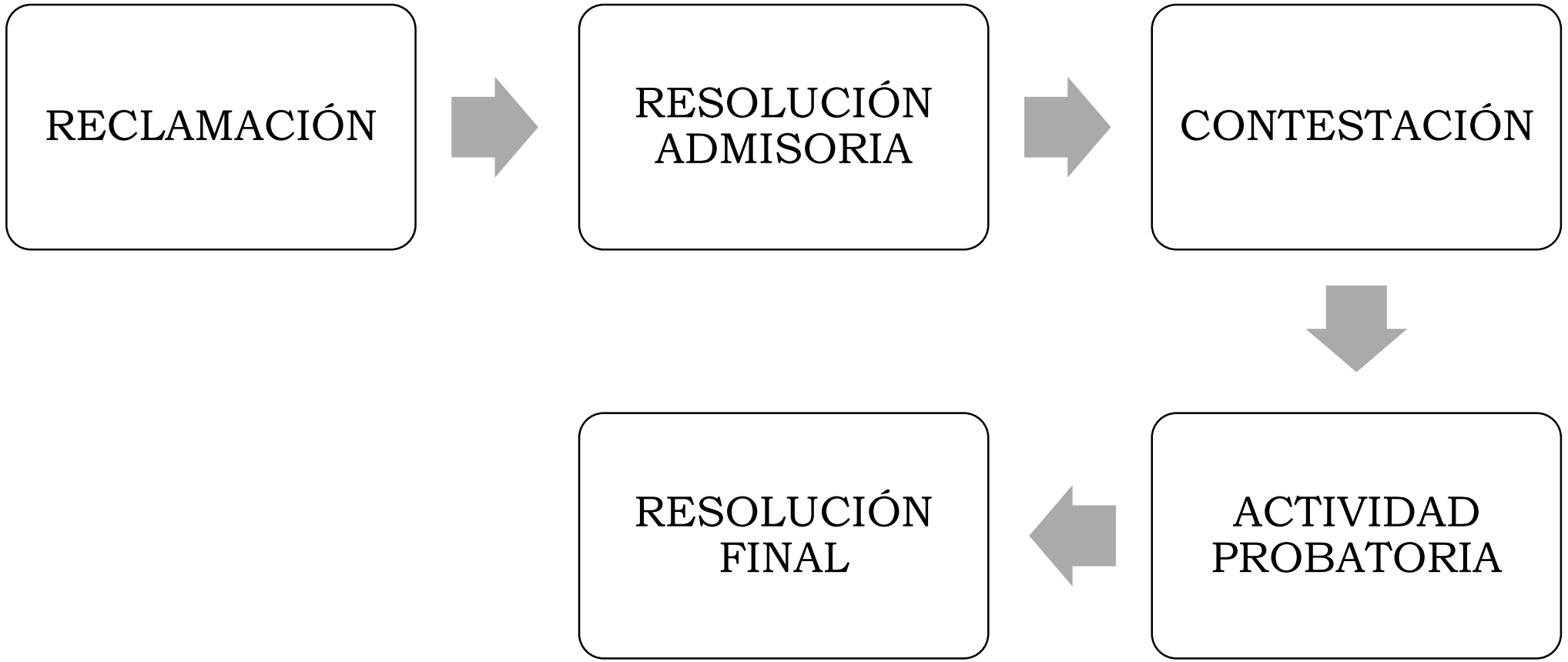
PRUEBAS

- En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas
- Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.
- La administración sólo puede prescindir de la actuación de las pruebas ofrecidas por cualquiera de las partes por acuerdo unánime de éstas.

RESOLUCIÓN FINAL

- El silencio negativo es aplicable en los procedimientos trilaterales.
- En el caso de los procedimientos administrativos trilaterales, las entidades podrán ordenar en el acto administrativo que causa estado la condena de costas y costos.
- En el caso de procedimientos trilaterales, las resoluciones finales que ordenen medidas correctivas constituyen títulos de ejecución.

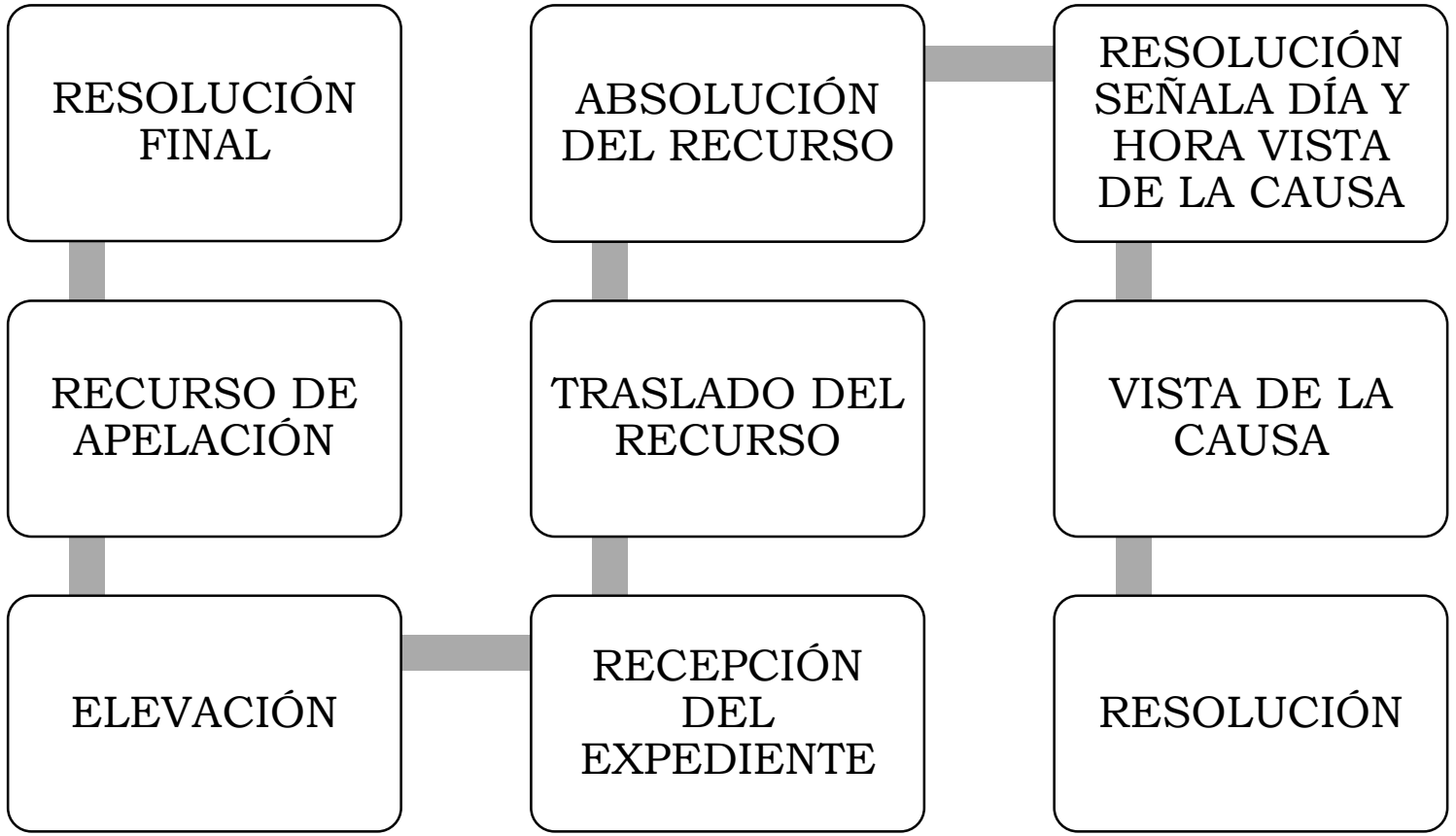
ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO TRILATERAL



IMPUGNACIÓN

- Contra la resolución final recaída en un procedimiento trilateral expedida por una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica, sólo procede la interposición del **recurso de apelación**, de no existir superior jerárquico, sólo cabe plantear **recurso de reconsideración**.
- La apelación deberá ser interpuesta ante el órgano que dictó la resolución apelada dentro de los quince (15) días de producida la notificación respectiva.
- El expediente respectivo deberá elevarse al superior jerárquico en un plazo máximo de dos (2) días contados desde la fecha de la concesión del recurso respectivo.
- Dentro de los quince (15) días de recibido el expediente por el superior jerárquico se correrá traslado a la otra parte y se le concederá plazo de quince (15) días para la absolución de la apelación.
- Con la absolución de la otra parte o vencido el plazo, la autoridad que conoce de la apelación podrá señalar día y hora para la vista de la causa que no podrá realizarse en un plazo mayor de diez (10) días contados desde la fecha en que se notifique la absolución de la apelación a quien la interponga.
- La administración deberá emitir resolución dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de realización de la audiencia.

PROCEDIMIENTO RECURSIVO



TRANSACCIÓN O CONCILIACIÓN

- Durante el desarrollo del procedimiento trilateral la administración debe favorecer y facilitar la solución conciliada de la controversia.
- En los casos en los que la Ley lo permita y antes de que se notifique la resolución final, la autoridad podrá aprobar acuerdos, pactos, convenios o contratos con los administrados que importen una transacción extrajudicial o conciliación
- El acuerdo podrá ser recogido en una resolución administrativa.
- Los citados instrumentos deberán constar por escrito y establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes y el plazo de vigencia.

RÉGIMEN ECONÓMICO EN LA CONSTITUCIÓN

ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado.
- Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura

LIBERTADES

- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.
- El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas.
- El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

PLURALISMO ECONÓMICO

- El Estado reconoce el pluralismo económico.
- La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.
- Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.
- La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

MONOPOLIOS

- El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.
- Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.
- La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares.

LIBERTAD DE CONTRATAR

- La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.
- Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.
- Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades.
- No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.

INVERSIÓN

- La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres.
- Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas.
- En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con extranjeros domiciliados consta el sometimiento de éstos a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero.
- El Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor.
- Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley.

CONSUMIDORES

- El Estado garantiza la libre tenencia y disposición de moneda extranjera.
- El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.